

GRAĐEVINSKA DOZVOLA KAO AKT PROVEDBE PROSTORNIH PLANOVA

UDK: 349.442(497.5)
351.778.511(497.5)
35.072.7:349.442(497.5)

Pregledni znanstveni rad

Primljeno: 18. lipnja 2025.

Mateja Held*

Građevinska dozvola po svojoj je pravnoj prirodi upravni akt koji se donosi u postupku provedbe prostornih planova, a ujedno predstavlja akt temeljem kojeg se, nakon što stekne svojstvo pravomoćnosti ili barem izvršnosti, može započeti s gradnjom. Međutim, unatoč naporima da se sustav prostornog uređenja digitalizira, a samim time i ubrza kroz uvođenje niza digitalnih alata, poput eDozvole ili eKonferencije, postupci izdavanja građevinske dozvole i dalje su dugotrajni, a Republika Hrvatska susreće se i s problemom velikog broja nezakonito izgrađenih građevina. Stoga se u radu analiziraju rokovi vezani uz ishodenje građevinske dozvole, uz pokušaj pronalaženja boljih normativnih rješenja za implementaciju u hrvatskom zakonodavstvu.

Ključne riječi: građevinska dozvola, pravna zaštita, Njemačka, Slovenija, Hrvatska

1. UVOD

Segmentirani pristupi u prostornom planiranju nalaze se na europskom kontinentu od početka 20. stoljeća,¹ kao što je to, primjerice, bilo u Njemačkoj, Danskoj, Švedskoj i Nizozemskoj, dok se sustavni pristup prostornom planiranju razvija nakon Drugog svjetskog rata.² Tada se javljaju i prve regulacije prostornog planiranja i gradnje u zakonskim tekstovima. Današnji sustav prostornog uređenja i gradnje u Hrvatskoj opterećen je dugotrajnim postupcima i nezakonitom gradnjom. Postupak ishodenja građevinske dozvole zakonski je reguliran, međutim, dugotrajan je, što posljedično utječe i na gospodarstvo u Republici Hrvatskoj zbog odvrćanja domaćih i stranih investitora. Stoga je cilj ovog rada istražiti postoje li mogućnosti poboljšanja normativnog okvira u pogledu rokova za izdavanje građevinske dozvole, njezina važenja te mogućnosti produljenja važenja građevinske dozvole sa svrhom predlaganja novih zakonodavnih rješenja. Također se komparativno istražuje postoji li jedinstvena regulacija izdavanja

* Dr. sc. Mateja Held, izvanredna profesorica Sveučilišta u Zagrebu, Pravnog fakulteta, Katedra za upravno pravo. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>

¹ Neka pravila o gradnji sežu u daleku prošlost. Zanimljivo je da se još u Hamurabijevu zakoniku (1792.–1750. g. pr. Kr.) spominje odgovornost graditelja koji svoju kuću ne sagrađi dovoljno čvrsto te kuća ozlijedi treću osobu (v. pravila 229–233). Brunner, Philip L., *Construction Law: Its Historical Origins and its Twentieth Century Emergence as a Major Field of Modern American and International Legal Practice*, Arkansas Law Review, vol. 75, br. 2, 2022, str. 210, dostupno na: <https://scholarworks.uark.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1165&context=alr> (pristup 18. lipnja 2025.).

² Larsson, G., *Spatial Planning Systems in Western Countries. An Overview*, IOS PRESS, 2006, str. 17.

građevinskih dozvola ovisno o vrsti građevine te jesu li postupci ishoda građevinskih dozvola u razmatranim zemljama digitalizirani s ciljem veće učinkovitosti. Analiza se temelji na komparativnopravnoj i teleološkoj metodi.

2. GRAĐEVINSKA DOZVOLA U NJEMAČKOJ

Kako bi se mogao promatrati način ishoda građevinske dozvole u Njemačkoj, potrebno je najprije napomenuti da je njemački sustav prostornog uređenja organiziran kao višestupanjski sustav i da je vrlo složen zbog toga što je Njemačka federacija.³ Prostorno planiranje ima hijerarhijsku strukturu, a sastoji se od četiri razine – savezne, zemaljske, regionalne i lokalne razine.⁴ Na saveznoj razini najvažniji akt za prostorno uređenje jest savezni Zakon o prostornom planiranju (njem. *Raumordnungsgesetz*, ROG),⁵ a za gradnju savezni Zakon o gradnji (njem. *Baugesetzbuch*, BauGB).⁶ BauGB u §§ 29. do 38. govori o dopustivosti projekata, odnosno o zahtjevima koji moraju biti ispoštovani da bi se uopće moglo pristupiti postupku ishoda građevinske dozvole, poput konzultacija s određenom općinom.⁷ Međutim, BauGB-om ne uređuje se procedura ishoda građevinske dozvole, nego je ona regulirana zemaljskim zakonima pojedinih zemalja.

Građevinska dozvola izdaje se za gradnju građevina, njihovo uklanjanje te za značajne izmjene građevine.⁸ Pravila⁹ koja se odnose na postupke izdavanja građevinske dozvole regulirana su u Standardnim pravilima o gradnji (njem. *Musterbauordnung*, MBO).¹⁰ Ona predstavljaju uzor za regulaciju gradnje u svim saveznim zemljama. Iako pomažu standardizaciji prava, sama po sebi nisu pravno obvezujuća.¹¹ Nadalje, u pravnim pravilima na zemaljskoj razini razlikuju se materijalna i formalna pravna pravila. Materijalna pravna pravila uobičajeno stoje na početku propisa te se njima određuju zahtjevi u gradnji, održavanju građevine, promjeni uporabe itd. Formalna pravna pravila obično se nalaze u drugom dijelu propisa koji reguliraju gradnju u saveznim zemljama, a

³ Münter, A., Reimer, M., *Country Profile of Germany*. Hannover. = ARL Country Profiles, 2021, <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany/rev/3766> (pristup 10. lipnja 2025.).

⁴ Blotevogel, H. H., Danielczyk, R., Münter, A., *Spatial planning in Germany – Institutional inertia and new challenges*, u: Reimer, M., Panagiotis G., Blotevogel H. H. (ur.), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, Routledge, London and New York, 2014, str. 84–86.

⁵ Raumordnungsgesetz (ROG) 2008 (BGBl. I S. 2986, (BGBl. 2023 I Nr. 88) sadrži viziju prostornog planiranja za održivi prostorni razvoj.

⁶ Baugesetzbuch (BauGB), 1960, 2017 (BGBl. I S. 3634, BGBl. 2023 I Nr. 394).

⁷ § 36. BauGB-a.

⁸ Grotefels, S., 2018, *Building Law*, ARL, Hannover, str. 4, 2018, dostupno na: https://www.arl-international.com/sites/default/files/dictionary/2023-12/building_law.pdf, pristup 17. lipnja 2025.

⁹ Uz pravila o gradnji ovdje su regulirani i „zahtjevi za javno zdravlje i javnu sigurnost te za dizajn i plan zgrada“, opći standardi zdravstvenih uvjeta te pojedina tehnička rješenja. Vitez Pandžić, M., *Upravnopravni aspekti ishoda dozvole za gradnju i uporabnu dozvolu*, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Pravni fakultet u Osijeku, 2018, str. 180–181.

¹⁰ *Musterbauordnung* (MBO) 2002, posljednja izmjena iz 2024., dostupno na: <https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Rechtsgrundlagen/MBO.pdf> (pristup 18. lipnja 2025.).

¹¹ Uz njih se donose određeni pravilnici u svakoj saveznoj zemlji na razini općina te određena tehnička pravila za gradnju. Grotefels, *op. cit.* u bilj. 8, str. 9.

odnose se, primjerice, na prava i obveze stranaka koje sudjeluju u gradnji. Formalna pravna pravila sadržavaju i oblik preventivne kontrole prije izdavanja građevinske dozvole, kao i upravne mjere u postupcima završetka gradnje, uklanjanja građevine itd. Takva regulacija podupire odredbe BauGB-a, ali i odredbe javnoga prava u pogledu kontrole imisija, zaštite prirode, zaštite povijesnih spomenika i spomenika kulture te vodnih resursa.¹² Na taj se način izbjegava dupliranje procesa kod izdavanja potvrda za građevinske projekte.¹³

Postupci izdavanja građevinske dozvole mogu se podijeliti u jednostavni postupak izdavanja građevinske dozvole i u puni postupak izdavanja građevinske dozvole.¹⁴ Građevinsku dozvolu izdaju hijerarhijski niža tijela u određenoj zemlji.¹⁵ U § 68. MBO-a regulirano je što se sve podnosi uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole. Nadležno tijelo traži suglasnost drugih tijela i raznih agencija bez čije se suglasnosti ne može donijeti odluka što je propisano u § 69. MBO-a. Građevinska će se dozvola odobriti ako građevinski projekt nije u suprotnosti ni s jednom odredbom javnoga prava koje se razmatraju u postupku odobrenja. Građevinska je dozvola vezani akt, što znači da u njoj nema diskrecijske ocjene. Važno je napomenuti i to da je građevinska dozvola upravni akt.¹⁶ Kao takva, regulirana je i saveznim Zakonom o općem upravnom postupku.¹⁷ U § 25. st. 3. propisana je obveza sudjelovanja u postupku izdavanja građevinske dozvole ako je riječ o infrastrukturnim projektima.¹⁸

MBO regulira da će građevinska dozvola prestati važiti ako se ne pristupi gradnji unutar tri godine otkad je odobrena dozvola ili ako je izvedba radova bila prekinuta u trajanju duljem od godinu dana. Međutim, kako MBO regulira važenje građevinske dozvole samo na saveznoj razini, svaka zemlja propisuje vlastite rokove koji se odnose na važenje građevinske dozvole. Tako, primjerice, pojedine zemlje reguliraju važenje građevinske

¹² *Ibid.*, str. 9.

¹³ *Ibid.*, str. 9.

¹⁴ Pahl Weber, E., Henckel D. (ur.), *The Planning System and Planning Terms in Germany – A Glossary*, ARL, Hannover, 2008, str. 85.

¹⁵ Krtalić navodi da su za izdavanje građevinske dozvole u Bavarskoj nadležna niža građevinska tijela za građevinski nadzor, odnosno okružna tijela uprave (kotar). Krtalić, Vladimir, *Zajedničke sastavnice i razlike hrvatskog i bavarskog zakona o gradnji*, Novi informator, Zagreb, 2015, str. 45. Općine i okruzi predstavljaju konstitutivne dijelove saveznih zemalja. Više u: Marčetić, Gordana, Giljević, Teo, *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, Hrvatska javna uprava, god. 10 (2010), br. 1, str. 68.

¹⁶ Pahl Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 86.

¹⁷ *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG), 1976 (BGBl. I S. 102, BGBl. 2024 I Nr. 236).

¹⁸ Ziekow, J., *Administrative Procedures and Processes*, u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 171. Takva je regulacija u Hrvatskoj predviđena za donošenje prostornih planova, ali ne i za pojedinačne građevinske dozvole. V. i § 25.a o ranom sudjelovanju javnosti u Zakonu o upravnom postupku NRW (*Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen* (*Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW*), 1999 (Fn 1, 28).

dozvole u trajanju od dvije,¹⁹ četiri²⁰ ili šest²¹ godina.²² Na zahtjev se vađenje građevinske dozvole može produljiti za godinu dana sukladno MBO-u.²³ I ovdje na razini saveznih zemalja postoje odstupanja. Tako se, primjerice, u Berlinu vađenje građevinske dozvole može produljiti do tri puta na godinu dana,²⁴ a u Bavarskoj do četiri godine.²⁵

U nastavku poglavlja analizirani su postupci izdavanja građevinskih dozvola u tri savezne zemlje: u Bavarskoj, Brandenburg i Sjevernoj Rajni Vestfaliji (Nordrhein-Westfalen, NRW).²⁶ Analiza se odnosi na duljinu postupka ishoda građevinske dozvole, a unutar toga posebno na rokove za izdavanje građevinske dozvole, na digitalizaciju cjelokupnog procesa koji bi trebao omogućiti brži postupak, na eventualne posebnosti u postupcima s obzirom na složenost zahvata, odnosno građevine, na rokove vađenja građevinske dozvole te na mogućnost produljenja vađenja građevinske dozvole.

Najprije ćemo se osvrnuti na digitalizaciju izdavanja građevinske dozvole. U Njemačkoj je od 2017. na snazi *Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz – OZG)*,²⁷ odnosno zakon koji regulira da sve usluge uprave moraju biti dostupne kroz elektroničke upravne portale. To ne znači da je riječ o jedinom načinu komunikacije između uprave i građana, nego je zadržan i „stari“ pristup. Svim upravnim uslugama može se pristupiti s jedinstvenim korisničkim računom.²⁸ Budući da je postupak ishoda građevinske dozvole upravni postupak, savezni njemački Zakon o općem upravnom postupku također propisuje digitalizaciju upravnih postupaka. Dijelom su ta pravila regulirana u VwVfG-u, a dijelom u posebnim zakonima. U VwVfG-u je riječ o temeljnoj regulaciji vezanoj uz uvjete pod kojima se može provoditi elektronička komunikacija s pravno obvezujućim učincima upravnog postupka, uz dužnost uvažavanja važnih informacija dobivenih od stranaka u automatiziranim elektroničkim postupcima, uz pravnu ujednačenost rješenja koje je izdano u elektroničkom postupku i onome postupku gdje je rješenje izdao čovjek te uz mogućnost obavješćavanja o upravnom aktu

¹⁹ V. kako je regulirano u § 73. st. 1. Zakonika o građenju za Berlin (Bauordnung für Berlin, GVBl. 2005, 495, GVBl. 614 (BauO Bln)) da građevinska dozvola prestaje vrijediti ako se građenju ne pristupi u roku od dvije godine ili ako gradnja nije dovršena, tada građevinska dozvola prestaje vrijediti u roku od šest godina od dana izdavanja dozvole. <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-BauOBE2005rahmen> (pristup 2. listopada 2025.).

²⁰ V. primjerice za Bavarsku kako je regulirano u § 69. st. 1. Zakonika o građenju za Bavarsku (Bayerische Bauordnung GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-B), 2025 (GVBl. S. 254) (BayBO) da građevinska dozvola prestaje vrijediti ako se građenju ne pristupi u roku od četiri godine ili ako su radovi prekinuti na četiri godine. <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO-69> (pristup 2. listopada 2025.).

²¹ Sukladno § 73. st. 1. Zakonika o građenju za Brandenburg (Brandenburgische Bauordnung (BbgBO), GVBl.I/18, [Nr. 39], GVBl.I/23, [Nr. 18]), rok vađenja građevinske dozvole jest šest godina. https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgbo_2016 (pristup 2. listopada 2025.).

²² U literaturi se susreće i rok vađenja građevinske dozvole od tri godine. Pahl-Weber, Hencekl, *op. cit.* u bilj. 14, str. 86. Usp. s regulacijom za Sjevernu Rajnu Vestfaliju dalje u tekstu.

²³ V. § 73. MBO-a.

²⁴ V. § 73. st. 2. BauO Bln.

²⁵ V. § 69. st. 2. BayBO.

²⁶ U radu su primjerično odabrane tri savezne zemlje iz različitih dijelova Njemačke.

²⁷ *Onlinezugangsgesetz – OZG*, 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138, BGBl. 2024 I Nr. 245).

²⁸ Ziekow, J., *op. cit.* u bilj. 18, str. 168.

kroz internetski portal.²⁹ U § 41. st. 2.a propisano je i da se upravnom aktu može pristupiti nakon prethodno provedene autorizacije te je određen rok od 10 dana za pristup upravnom aktu. Na tu regulaciju nadovezuju se zakoni o elektroničkim komunikacijama koji se donose za svaku saveznu zemlju.³⁰

Brandenburg. U Brandenburg su postupci izdavanja građevinskih dozvola regulirani Građevinskim zakonikom za Brandenburg (BbgBO). U petom dijelu zakonika, odjeljku 3, regulirana je građevinska dozvola. Tako je već u prvom stavku § 63., koji se odnosi na postupak izdavanja građevinske dozvole, propisan pojednostavnjen postupak za ishođenje građevinske dozvole te je točno određeno za koje je vrste zgrada on namijenjen.³¹ Građevinska će se dozvola sukladno § 63. st. 4. izdati u roku od tri mjeseca nakon podnošenja cjelokupne dokumentacije,³² a postoji i mogućnost da građevinska inspekcija zbog utemeljenih razloga taj rok produlji za još dva mjeseca. Sukladno § 64. BbgBO-a nadležno tijelo provjerava usklađenost zahvata sa saveznim BauGB-om, odredbama BbgBO-a te drugim propisima javnoga prava ako su relevantni za konkretni predmet. U BbgBO-u u § 65. reguliraju se osobe koje su ovlaštene podnijeti dokumentaciju za izdavanje građevinske dozvole. Komunikacija je moguća u elektroničkom obliku te uz digitalne podneske. Obveza digitalizacije postupaka za lokalnu razinu proizlazi iz saveznih propisa, o čemu je više riječi bilo *supra*, međutim, svakako valja napomenuti da je digitalizacija postupka ishođenja građevinske dozvole regulirana Uredbom,³³ gdje je u § 2. propisana mogućnost nižim građevinskim nadzornim tijelima da mogu odobriti komunikaciju elektroničkim putem te da preciziraju zahtjeve za elektroničku komunikaciju. Građevinska dozvola izdaje se s rokom važenja od šest godina sukladno § 73. BbgBO-a.

Sjeverna Rajna Vestfalija. Sjeverna Rajna Vestfalija uređuje područje gradnje Zakonikom o građenju pod imenom *Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen* (BauO NRW).³⁴ U § 60. ovaj Zakonik propisuje građevinsku dozvolu kao obvezu, osim ako nije drugačije propisano.³⁵ U § 65. BauO NRW propisan je postupak izdavanja građevinske dozvole,

²⁹ Ziekow, *op. cit.* u bilj. 18, str. 172.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Pojednostavnjeni postupak ne provodi se sukladno § 64., koji regulira uobičajeni postupak izdavanja građevinske dozvole, nego sukladno § 30. st. 1. ili 2. istog zakonika. On će se provesti na zahtjev investitora ako zahvat nije u suprotnosti s odredbama urbanističkog plana i ako je osigurana infrastruktura.

³² Iako se u ovom radu ne analizira potrebna dokumentacija za započinjanje postupka građevinske dozvole, može se napomenuti da ona također može predstavljati teret investitorima, kao i niz posebnih pravila kojima se regulira cjelokupni postupak ishođenja građevinske dozvole. Sever, Tina i dr., *Cutting Red Tape – Legal and Institutional Tools to Promote SMEs*, https://www.researchgate.net/publication/344764953_Cutting_Red_Tape_-_Legal_and_Institutional_Tools_to_Promote_SMEs (pristup 2. listopada 2025.).

³³ Verordnung über Vorlagen und Nachweise in bauaufsichtlichen Verfahren im Land Brandenburg (Brandenburgische Bauvorschriftenverordnung – BbgBauVorV) 2016, (GVBl.II/16, [Nr. 60], 2021 (GVBl.II/21, [Nr. 33], S.7, <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/bbgbauvorlv#2> (pristup 29. rujna 2025.).

³⁴ Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068 (pristup 29. rujna 2025.).

³⁵ Izgradnja, izmjena, promjena namjene i uklanjanje građevina zahtijevaju građevinsku dozvolu, osim ako nije drukčije određeno u člancima 61. do 63., 78. i 79. (§ 60. st. 1. BauO NRW-a).

odnosno provjerava se usklađenost zahvata s §§ od 29. do 38. BauGB-a, BauO NRW-om te s drugim propisima javnoga prava, čija se usklađenost ne provjerava u nekom drugom postupku. U § 70. BauO NRW propisano je da se zahtjev za izdavanje građevinske dozvole podnosi nižem građevinskom nadzornom tijelu. Uz zahtjev je potrebno priložiti cjelokupnu dokumentaciju, a može se dopustiti i naknadno dostavljanje pojedinih dijelova dokumentacije. Također je u § 64. reguliran pojednostavnjeni postupak ishoda građevinske dozvole. Vezano uz trajanje građevinske dozvole, ona važi tri godine, a može se više puta produžiti, svaki put na godinu dana. Prestat će važiti ako su građevinski radovi prekinuti³⁶ na više od godinu dana.³⁷ Vezano uz digitalizaciju, Sjeverna Rajna Vestfalija donijela je Uredbu o elektroničkom vođenju postupaka uz Zakonik NRW o građenju na građevinskom portalu.³⁸ Posebno su za građevinsku dozvolu zanimljive odredbe § 6. i § 7., koje se odnose na elektroničko podnošenje zahtjeva i na pristup elektroničkim dokumentima te na njihovu dostavu. U § 6. st. 1 te Uredbe propisano da se, gdje god se u Zakoniku o građenju spominje pisani zahtjev, to ne primjenjuje ako je riječ o elektroničkoj komunikaciji. U § 7. st. 1. Uredbe propisano da se zahtjev smatra podnesenim tek kada nadležno građevinsko nadzorno tijelo zaprimi odgovarajući skup podataka putem aplikacijskog asistenta Bauportal.NRW, a nadležna građevinska nadzorna tijela obvezna su dohvaćati podatke s platforme za prijenos podataka najmanje jednom u radnom danu, od ponedjeljka do petka.

Bavarska. Građevinska dozvola u Bavarskoj regulirana je Zakonikom o građenju (BayBO) u § 55. na način da je propisano da se za svaku gradnju, izmjenu i promjenu namjene građevine mora ishoditi građevinska dozvola, osim u točno određenim slučajevima.³⁹ Ipak, ni spomenute iznimke ne oslobađaju obveze poštivanja zahtjeva koji su regulirani propisima javnoga prava niti ograničavaju provođenje građevinskog nadzora.⁴⁰ I BayBO regulira pojednostavnjeni postupak izdavanja građevinske dozvole.⁴¹ U tom postupku građevinski nadzorni organ provjerava usklađenost s §§ 29. do 38. BauGB-a, s odredbama o udaljenosti granica građevina od međe prema § 6. BayBO-a, s odredbama lokalnih građevinskih propisa u smislu § 81. st. 1 BayBO-a.⁴²

U pogledu postupka izdavanja građevinske dozvole koji je reguliran u § 60. BayBO-a građevinsko nadzorno tijelo najprije provjerava usklađenost zahvata s odredbama § 29. do 38. BauGB-a, s odredbama BayBO-a te s ostalim javnopravnim zahtjevima ukoliko se građevinska dozvola izostavlja, zamjenjuje ili isključuje. U § 61. detaljno je regulirano tko

³⁶ § 75. st. 1 BauO NRW-a.

³⁷ § 75. BauO NRW-a.

³⁸ Verordnung zur elektronischen Durchführung von Verfahren nach der Landesbauordnung 2018 auf dem Bauportal. NRW (Verordnung zum Bauportal. NRW), 2018 (GV. NRW. S. 421, GV. NRW. S. 218b.), https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=22120220201145353601 (pristup 1. listopada 2025.).

³⁹ §§ 56.–58. i §§ 72.–73. BayBO-a.

⁴⁰ § 55. st. 2. BayBO-a.

⁴¹ § 59. BayBO-a.

⁴² § 81. st. 1. regulira ovlasti općina u pogledu, primjerice, slobode u određivanju broja parkirnih mjesta za motorna vozila, bicikle i električne bicikle, opremljenosti električnim punionicama, broja dječjih igrališta i slično.

može podnijeti zahtjev za izdavanje građevinske dozvole te koje kvalifikacije mora imati podnositelj. Detaljno je regulirana i sama procedura podnošenja zahtjeva. Zahtjev se u pisanom obliku podnosi građevinskom nadzornom tijelu.⁴³ Cjelokupna dokumentacija podnosi se zajedno sa zahtjevom, a naknadno se mogu dostaviti pojedinačni planovi građenja.⁴⁴ U posebnim se slučajevima radi procjene utjecaja građevinskog projekta na okoliš može zahtijevati da projekt bude prikazan na gradilištu na odgovarajući način.⁴⁵

BayBO detaljno regulira proceduru unutar tijela koje rješava zahtjev za građevinsku dozvolu određujući rok od tri tjedna u kojem javnopravno tijelo mora zahtjev pregledati zajedno s dostavljenom dokumentacijom. Ako se primijeti da nedostaje dio dokumentacije, podnositelj se poziva da je dopuni. Ako tako ne postupi, zahtjev se smatra povučenim, s time da se podnositelja mora prethodno obavijestiti o toj pravnoj posljedici.⁴⁶ Svakako je zanimljivo da rok za donošenje odluke ne počinje teći danom predaje zahtjeva nadležnom tijelu, nego je u § 68. st. 2. propisano da rok počinje teći nakon tri tjedna od predaje zahtjeva ili tri tjedna od zaprimanja dokumentacije ako je građevinsko nadzorno tijelo prije početka roka uputilo zahtjev u skladu s čl. 65. st. 1. i 2. BayBO-a koji se odnosi na dopunu zahtjeva te na konzultacije s drugim tijelima. Građevinska dozvola vrijedi četiri godine, a prestaje vrijediti i ako je gradnja bila prekinuta na period od četiri godine. Rok važenja može se produljiti na zahtjev do četiri godine.⁴⁷ Digitalizacija postupka ishoda građevinske dozvole regulirana je Uredbom⁴⁸ koja u § 2. st. 1. t. 1. propisuje da se zahtjevi za građevinsku dozvolu mogu podnijeti digitalnim putem. Digitalnim putem mogu se podnijeti i zahtjevi za produljenje važenja građevinske dozvole.⁴⁹

Pravna zaštita⁵⁰ protiv pojedinačnih akata u saveznoj zemlji regulirana pred sudovima, a temelj za sudsku kontrolu svih upravnih akata predstavlja § 95. Temeljnog zakona.⁵¹ Sporovi se vode sukladno njemačkom ZUS-u.⁵² Sudska zaštita organizirana je u tri razine. U svakoj saveznoj zemlji postoji prvostupanjski upravni sud (upravni sud)⁵³ i drugostupanjski upravni sud (viši upravni sud),⁵⁴ dok su Berlin i Brandenburg uspostavili

⁴³ § 64. st. 1. BayBO-a.

⁴⁴ § 64. st. 2. BayBO-a.

⁴⁵ § 64. st. 3. BayBO-a.

⁴⁶ § 65. st. 1. BayBO-a.

⁴⁷ § 69. BayBO-a.

⁴⁸ Verordnung über die digitale Einreichung bauaufsichtlicher Anträge und Anzeigen (Digitale Bauantragsverordnung – DBauV), (GVBl. S. 26), <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDBauV> (pristup 1. listopada 2025.).

⁴⁹ § 2. st. 1. t. 6. DBauV-a.

⁵⁰ Više o pravnoj zaštiti protiv nezakonitih općih akata v. u dijelu „The System of Administrative Courts“ u: Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 62 i dalje.

⁵¹ Grundgesetz (GG) 1949, posljednja izmjena (BGBl. 2025 I Nr. 94).

⁵² Uredba o upravnim sudovima, Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), (BGBl. I S. 686, BGBl. 2024 I Nr. 328). U radu je korištena kratica ZUS, koja je uvriježena u RH kada se govori o upravnim sporovima koji su predmet regulacije i u njemačkoj Uredbi o upravnim sudovima.

⁵³ Njem. *Verwaltungsgericht* – VG.

⁵⁴ Njem. *Oberverwaltungsgericht* – OVG, u nekim zemljama i: *Verwaltungsgerichtshof* – VGH.

zajednički viši upravni sud.⁵⁵ Na saveznoj je razini Savezni upravni sud sa sjedištem u Leipzigu.⁵⁶ Ocjena zakonitosti općih akata i statutarne pravila općina koja se donose temeljem § 246. st. 2⁵⁸ BauGB-a, sukladno § 47. njemačkog ZUS-a, ulazi u nadležnost viših upravnih sudova.⁵⁹ Nadležnost drugostupanjskih sudova u području gradnje izrijekom je određena i u § 48. st. 1. njemačkog ZUS-a, a odnosi se, primjerice, na akt o vjetroelektranama na moru, na izgradnju saveznih autocesta, saveznih vodnih puteva itd.⁶⁰ Sukladno § 48. st. 2. viši upravni sudovi nadležni su i za rješavanje sporova o dozvolama izdanim umjesto odobrenja za gradnju te sporova koji se odnose na sve dozvole i ovlaštenja potrebna za projekt, kao i onih koji se odnose na pomoćne objekte koji su prostorno ili operativno povezani s projektom.⁶¹

Sudska zaštita protiv pojedinačnih akata regulirana je na sljedeći način. Ako je stranka odbijena u svojem zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole, može tražiti izvršenje takve dozvole putem tužbe za prisilno izvršenje (njem. *Verpflichtungsklage*) temeljem § 42. njemačkog ZUS-a.⁶²

Nadalje, investitor može zatražiti zaštitu pred sudom kada mu je izdana građevinska dozvola, međutim, nametnute su mu dodatne obveze sukladno § 36. njemačkog ZUP-a, što u praksi dovodi do nemogućnosti gradnje. Njemačko pravo regulira zaštitu za slučaj tzv. „zakasnele građevinske dozvole“. To će biti onda kada građevinska dozvola nije uopće donesena ili nije donesena u razumnom roku.⁶³ Tada investitor može zatražiti sudsku zaštitu putem tužbe za neaktivnost (njem. *Untätigkeitsklage*) temeljem § 75. njemačkog ZUS-a.⁶⁴ Protiv građevinske dozvole tužbu može izjaviti i treća strana, primjerice susjed ili općina.⁶⁵

3. GRAĐEVINSKA DOZVOLA U SLOVENIJI

Važeći sustav prostornog uređenja i gradnje u Sloveniji reguliran je dvama zakonima, Zakonom o prostornom uređenju (slov. *Zakon o urejanju prostora*, dalje: ZUreP-3)⁶⁶ i Zakonom o gradnji (slov. *Gradbeni zakon*, dalje GZ-1),⁶⁷ koji regulira posebni upravni

⁵⁵ Mehde, V., *Control and Accountability: Administrative Courts and Courts of Audit*, u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 187.

⁵⁶ Njem. *Bundesverwaltungsgericht* – BVerwG.

⁵⁷ Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 63.

⁵⁸ V. § 246. st. 1. (a) BauGB-a.

⁵⁹ Riječ je o prostornim planovima i pravilima koja donosi općina u pogledu uvjeta gradnje. Više u: Pahl-Weber, Henckel., *op. cit.* u bilj. 14, str. 219. V. primjerice § 34. st. 4. BauGB-a o djelokrugu općina u pogledu uvjeta gradnje.

⁶⁰ Detaljan popis v. i u § 48. st. 1. njemačkog ZUS-a.

⁶¹ Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 64.

⁶² *Ibid.* i § 42. njemačkog ZUS-a.

⁶³ U redovitim okolnostima razumni rok iznosi tri mjeseca. Pahl-Weber, Henckel., *op. cit.* u bilj. 14, str. 67.

⁶⁴ Pravna zaštita treće strane regulirana je u čl. 80.a (1) br. 2 u vezi s čl. 80. (4) njemačkog ZUS-a.

⁶⁵ Pahl-Weber, Henckel, *op. cit.* u bilj. 14, str. 67.

⁶⁶ Zakon o urejanju prostora, Uradni list RS, br. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24 in 25/25 – odl. US

⁶⁷ Gradbeni zakon, Uradni list RS, br. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.

postupak ishoda građevinske dozvole.⁶⁸ Ono što je vrijedno spomenuti jest podjela prostornih planova na strateške i provedbene, o čemu ovisi kontrola koja se nad njima provodi.⁶⁹ O spomenutoj podjeli ovisi i izdavanje akata za gradnju, koji svoj temelj pronalaze upravo u provedbenim⁷⁰ prostornim planovima.⁷¹

Građevinska dozvola⁷² vrlo je kratko i jasno definirana kao odluka kojom se investitoru odobrava gradnja.⁷³ Ona obuhvaća i tzv. integralnu građevinsku dozvolu sukladno odredbama GZ-1. Sukladno čl. 5. GZ-1 građevinska dozvola predstavlja osnovni uvjet za gradnju. Postupak ishoda građevinske dozvole može biti i skraćen. Graditi se može samo ako je dozvola postala pravomoćna te uz uvjet prijave početka radova. Posebno je zanimljivo da slovenski GZ-1 u čl. 10. predviđa nadležnost i opseg nadležnosti građevinskog inspektora, a detaljan postupak građevinskog inspektora reguliran je u čl. 88. do 105. GZ-1. Uz navedeno, sustav je digitaliziran te se sve unosi u sustav eGraditev. Očekivanja su da sustav u potpunosti bude digitaliziran do kraja 2026.⁷⁴

Kako bi određivanje stranke u upravnom postupku izdavanja građevinske dozvole bilo jasnije, potrebno se osvrnuti na regulaciju stranke u slovenskom Zakonu o općem upravnom postupku.⁷⁵ Slovenski ZUP regulira stranku u čl. 42. st. 1. kao svaku fizičku ili pravnu osobu privatnoga ili javnoga prava na čiji je zahtjev započet postupak ili protiv koje se vodi postupak. Sukladno čl. 42. st. 2. stranke mogu biti i drugi (skupina osoba, itd.) ako mogu biti nositelji prava i obveza o kojima se odlučuje u upravnom postupku. Osim stranke, u postupku mogu sudjelovati i treće osobe (slov. *stranski udeleženci*). Tako prema čl. 43. slovenskoga ZUP-a pravo sudjelovanja u postupku ima i osoba koja ima pravni interes. Pravni interes ima ona osoba koja tvrdi da ulazi u postupak radi zaštite svojih

⁶⁸ Više o posebnostima ishoda građevinske dozvole u odnosu na opći upravni postupak u Sloveniji v. Gruden, Barbara, Kovač, Polona, *Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja*, Uprava, god. V, 1/2007, str. 43–66.

⁶⁹ Više o problemu kontrole nad provedbenim aktima v. Odluka Ustavnog suda Republike Slovenije U-I-474/22-15 od 5. ožujka 2025., prema čijem su stajalištu provedbeni prostorni planovi opći akti *sui generis* te trenutačno važeća regulacija u ZUrep-3 nije u skladu s Ustavom Republike Slovenije. O tom problemu v. i Vrtaček, M, *Judicial protection against spatial planning implementing acts*, dostupno na: <https://pfp.law/news/judicial-protection-against-spatial-planning-implementing-acts/> (pristup 5. lipnja 2025.).

⁷⁰ Slovenski zakon koristi naziv „izvedbeni prostorni planovi“.

⁷¹ Provedbeni prostorni planovi sukladno čl. 50. ZUrep-3 jesu: državni prostorski načrt (DPN), uredba o najustreznijši varianti, državni prostorski ureditveni načrt, općinski prostorski načrt (OPN), obćinski detaljni prostorski načrt (OPPN), odluk o uređenosti naselij in krajine in sklep o lokacijski preveritvi. Prostorski izvedbeni akti so splošni pravni akti.

(3) Prostorski izvedbeni akti, razen uredb o najustreznijši varianti, so podlaga za graditev objektov v skladu s predpisi, ki urejajo graditev, ter za dovoljevanje in izvajanje negradbenih posegov. Uredba o najustreznijši varianti je podlaga za podrobnejše načrtovanje in izdajo celovitega dovoljenja ter sprejetje uredb o državnem prostorskem ureditvenem načrtu.

⁷² U hrvatskim zakonima nema definicije građevinske dozvole.

⁷³ V. čl. 3. t. 6. GZ-1.

⁷⁴ Vremeni je dostupan preko sljedeće poveznice: <https://pis.eprostora.gov.si/pis/predstavitev-sistema/uredba-egraditev.html?changeLang=true> (pristup 6. lipnja 2025.).

⁷⁵ Zakon o splošnem upravnom postopku, Uradni list RS, br. 24/06 – uradno prečiščeno besedilo, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb; dalje: slovenski ZUP.

pravnih koristi.⁷⁶ Važno je napomenuti da su čl. 43. st. 3. slovenskoga ZUP-a treće osobe izjednačene u pravima i obvezama sa strankama, osim ako bi zakonom bilo drugačije propisano. Svakako je zanimljiva i odredba sukladno kojoj je tijelo koje vodi postupak po službenoj dužnosti obvezno voditi računa o tome da su u postupak uključeni svi oni na koje bi odluka mogla utjecati.⁷⁷

Stranke u postupku izdavanja građevinske dozvole jesu investitor i treće strane u postupku.⁷⁸ Treće strane u postupku mogu biti vlasnik nekretnine i nositelj stvarnoga prava na nekretnini na koju se odnosi postupak izdavanja građevinske dozvole, zatim vlasnik zemljišta uz nekretnine na kojima se planira gradnja, osim ako upravno tijelo ne utvrdi da gradnja neće utjecati na njega, te druga osoba ako izjavi da bi namjeravana gradnja u tijeku gradnje ili poslije mogla utjecati na njezina prava ili pravne interese.⁷⁹ Upravno tijelo sukladno čl. 49. GZ-1 poziva treće osobe da se uključe u postupak. Tako je omogućeno svima onima koji imaju interesa sudjelovati u postupku da zaista u tom postupku i sudjeluju.⁸⁰

Rok za donošenje rješenja o zahtjevu za izdavanje građevinske dozvole iznosi dva mjeseca od podnošenja urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole,⁸¹ osim ako je potrebna koordinacija s davateljima mišljenja ili zamjena mišljenja u skladu s čl. 47. GZ-a.⁸² Tada se rok produljuje i iznosi tri mjeseca od podnošenja urednog zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole.⁸³

GZ-1 regulira i skraćeni postupak izdavanja građevinske dozvole, s time da su u čl. 62. st. 1. GZ-1 taksativno propisani dokumenti koje mora podnijeti investitor. Taj se postupak provodi bez saslušanja stranaka,⁸⁴ a rok za izdavanje građevinske dozvole iznosi 30 dana

⁷⁶ Slov. *koristi*. Pravna je korist izravna osobna korist utemeljena na zakonu ili drugom propisu (čl. 43. st. 2. slovenskoga ZUP-a).

⁷⁷ Čl. 44. slovenskoga ZUP-a.

⁷⁸ Čl. 48. st. 1. i 2. GZ-1.

⁷⁹ Čl. 48. st. 2. GZ-1.

⁸⁰ O važnosti obavješćivanja u upravnom postupku v. Ofak, L., Šikić, M., *Pravo na uvid u spis predmeta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019, str. 23–440.

⁸¹ Rok za izdavanje građevinske dozvole kretao se između 25 i 29 dana. Više u: Sever, T., Đulabić, V. i Kovač, P., *Optimization of constructing permitting procedures and administrative capacity in Slovenia and Croatia within EU*, NISPAcee Conference, Tbilisi, May 2015 WG V: Working Group on Regional development and Inter-regional Cooperation, dostupno na: https://www.nispa.org/files/conferences/2015/papers/201504092256500.WG_V_Sever-Dulabic-KovacNISPAcee15.pdf, str. 10 (pristup 18. lipnja 2025.). Sukladno čl. 101. Zakona o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021, rok za donošenje i dostavu građevinske dozvole u Hrvatskoj iznosi 30 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva stranke ako je riječ o neposrednom postupku. U postupku pokrenutom na zahtjev stranke rok za dostavu i donošenje rješenja iznosi 60 dana od dana uredne predaje zahtjeva. V. i na stranicama Hrvatske komore inženjera građevinarstva u rubrici Ministarstvo – tumačenja, upute i mišljenja istaknula pitanje koje se odnosi na rok izdavanja građevinske dozvole, a u odgovoru se poziva izravno na ZUP. Dostupno na: <https://www.hkig.hr/HKIG/FAQ/Ministarstvo-tumacenja/> (pristup 10. lipnja 2025.).

⁸² U čl. 47. GZ-1 riječ je o mišljenjima nadležnih tijela.

⁸³ Čl. 57. st. 1 GZ-1.

⁸⁴ Skraćeni postupak u prijašnjem ZUP-u (Službeni list FNRJ, br. 52/1956; Službeni list SFRJ, br. 10/1965, 4/1977, 11/1978, 9/1986, 16/1986; Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996, dalje prijašnji ZUP) bio je reguliran u čl. 141. Zapravo je riječ o postupku koji se provodi bez saslušanja stranaka. U današnjem ZUP-u

od primitka zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole.⁸⁵ Skraćeni postupak ne može se provesti kada je propisana obveza provedbe procjene utjecaja na okoliš.⁸⁶

Pravni lijekovi sukladno slovenskom ZUP-u dijele se na redovne i izvanredne. Redovni je pravni lijek žalba (slov. *pritožba*) i regulirana je u člancima od 229. do 259. slovenskog ZUP-a. Izvanredna pravna sredstva jesu obnova postupka (čl. 260.–272.), izmjena ili poništavanje odluke u vezi s upravnim sporom (čl. 273.), poništavanje i ukidanje po pravu nadzora (čl. 274.–277.), izvanredno ukidanje (čl. 278), ništavost (čl. 279.–280.).⁸⁷

Pravni lijek u postupku izdavanja građevinske dozvole jest žalba, koja se može izjaviti u roku od osam dana⁸⁸ od dana dostave rješenja.⁸⁹ Protiv odluke koju izdaje ministarstvo nije dozvoljena žalba, ali može se pokrenuti upravni spor,⁹⁰ s time da se stranke mogu odreći prava na pokretanje upravnog spora.⁹¹ Izvanredni pravni lijekovi nisu regulirani zasebno niti su isticali posebni rokovi, iz čega proizlazi da se u tim postupcima primjenjuje slovenski ZUP. Ipak, u čl. 58. st. 2. postoji ograničenje u pogledu obnove postupka te je propisano da se obnova ne može zatražiti ako su protekla dva mjeseca od početka gradnje, a trećoj osobi koja je imala pravo sudjelovanja u postupku to nije bilo omogućeno. Također, ako je objekt izgrađen na temelju pravomoćne građevinske dozvole barem do faze grubih građevinskih radova, u postupku obnove građevinske dozvole ili u postupku poništavanja⁹² ili ukidanja po pravu nadzora, u slučaju kada bi poduzimanje radnji protiv građevinske dozvole nerazmjerno utjecalo na stečena prava ili pravne interese vlasnika objekta, može se utvrditi samo nezakonitost građevinske dozvole. Radi utvrđivanja nezakonitosti građevinske dozvole ovdje nije dopušteno provoditi inspekcijski postupak.⁹³

Na ovom se mjestu još potrebno osvrnuti i na važenje pravomoćne građevinske dozvole jer se razlikuje od hrvatskoga uređenja u pogledu roka. Pravomoćna građevinska dozvola prestaje važiti ako investitor ne prijavi gradnju i ne počne graditi u roku od pet godina od

neposredno je rješavanje regulirano u čl. 48.–50. ZUP-a. O skraćenom postupku v. Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave*, III knjiga, Funkcioniranje i upravni spor, Birozavod, Zagreb, 1962, str. 62; Bajt, J., Ivasić, Lj., Komorčec, M., *Upravni postupak i upravni sporovi u primjeni*, Mikema d. o. o., Zagreb, 1999, str. 155–156.

⁸⁵ Čl. 62. st. 2. GZ-1.

⁸⁶ Čl. 63. st. 2. GZ-1.

⁸⁷ *Odprava* je poništavanje, a *razveljavitev* ukidanje sukladno odredbama o pravnim posljedicama reguliranim u čl. 281. slovenskog ZUP-a,

⁸⁸ Razlikuje se od roka u slovenskom ZUP-u, koji je dulji i iznosi 15 dana od dana dostave rješenja (čl. 235. st. 1.).

⁸⁹ Čl. 58. st. 1. GZ-1.

⁹⁰ Upravni su sporovi hitni ako se vode protiv odluka koje su u nadležnosti ministarstva ili protiv odluka u postupcima koji se financiraju iz europskih izvora (čl. 58. st. 6. slovenskoga ZUP-a).

⁹¹ Čl. 58. st. 1. GZ-1.

⁹² Ako je građevinska dozvola poništena ili ništavna, tada se poništava i uporabna dozvola (čl. 58. st. 5. slovenskoga ZUP-a).

⁹³ Čl. 58. st. 3. slovenskoga ZUP-a. Ta se odredba ne primjenjuje ako je trebalo radi očuvanja prirode izraditi procjenu utjecaja na okoliš (slov. *presojo sprejmljivosti*) (čl. 58. st. 4. slovenskoga ZUP-a).

njezine pravomoćnosti.⁹⁴ Prestaje važiti i u slučaju promjene namjene ako investitor ne promijeni namjenu u roku od pet godina od pravomoćnosti građevinske dozvole. Konačna ili pravomoćna građevinska dozvola ukinut će se prije početka gradnje i na zahtjev investitora.⁹⁵

Integralna građevinska dozvola predstavlja rezultat dvaju združenih postupaka, postupka izdavanja građevinske dozvole i postupka procjene utjecaja na okoliš. Integralna građevinska dozvola dakle sadržava rješenje o izdavanju građevinske dozvole koje sadržava odluku o ispunjavanju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole i odluku da namjeravana gradnja nema važnih štetnih utjecaja na okoliš.⁹⁶ Stranke u postupku izdavanja integralne građevinske dozvole jesu investitor i treće osobe, ali i nevladine organizacije u javnom interesu koje djeluju u području očuvanja okoliša i zaštite prirode te građanske inicijative ako su podnijele zahtjev za sudjelovanje u postupku u roku od 30 dana od dana objave od obavještanja javnosti.⁹⁷ ⁹⁸ Rok za izdavanje integralne građevinske dozvole iznosi pet mjeseci od dana predaje urednog zahtjeva za izdavanje integralne građevinske dozvole, ali ne teče za vrijeme pribavljanja mišljenja nadležnih tijela, javne objave i za vrijeme pribavljanja mišljenja u postupku utvrđivanja prekograničnih utjecaja u skladu s propisom kojim se uređuje zaštita okoliša.⁹⁹ Upravni spor protiv integralne građevinske dozvole posebno je detaljno reguliran, čak i na način da isključuje određene dijelove slovenskog Zakona o upravnim sporovima,¹⁰⁰ te su posebno navedeni razlozi zbog kojih integralnu građevinsku dozvolu može pobijati zainteresirana javnost. Tako se mogućnost pobijanja integralne građevinske dozvole daje i nevladinim organizacijama i građanskim udrugama koje nisu imale položaj trećih osoba u samom postupku.¹⁰¹

4. GRAĐEVINSKA DOZVOLA U HRVATSKOJ

Prostorno uređenje u Republici Hrvatskoj regulirano je na tri razine: državnoj, područnoj i lokalnoj razini.¹⁰² Temeljni zakoni koji reguliraju to interdisciplinarno i kompleksno

⁹⁴ V. čl. 123. st. 1. ZoG-a, prema kojem građevinska dozvola prestaje važiti ako investitor ne pristupi građenju u roku od tri godine od dana pravomoćnosti građevinske dozvole.

⁹⁵ Čl. 59. st. 3. GZ-1.

⁹⁶ Čl. 63. st. 1. GZ-1.

⁹⁷ Obavještanje javnosti o započetom postupku izdavanja integralne građevinske dozvole provodi se sukladno čl. 68. GZ-1, a uključuje javnu objavu na državnom portalu eUprava. Javna rasprava traje 30 dana od dana objave na državnom portalu (čl. 68. st. 1 GZ-1).

⁹⁸ Čl. 67. st. 1. GZ-1.

⁹⁹ Čl. 70. st. 2. GZ-1.

¹⁰⁰ Zakon o upravnim sporu (ZUS-1), Uradni list RS, br. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

¹⁰¹ Naravno, mogućnost tužbe imaju nevladine organizacije i udruge građana koje su imale položaj trećih osoba u upravnim postupku (v. detaljno u čl. 71.).

¹⁰² Većina europskih zemalja ima podjelu na tri razine. Više u: Nadin, V. i dr. *Compass – Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Final Report*. ESPON EGTC, 2018, str. 17. V. i Scharmann, L., Cibilić, A., *Introduction to the Croatian Spatial Planning System*, Interreg CENTRAL EUROPE Programme, 2020, dostupno na: https://rainman-toolbox.eu/wp-content/uploads/2020/06/RAINMAN_Spatial-Planning_Croatia.pdf (pristup 17. lipnja 2025.); Held, M.,

područje jesu Zakon o prostornom uređenju¹⁰³ i Zakon o gradnji.¹⁰⁴ Građevinska je dozvola akt temeljem kojeg se može pristupiti građenju.¹⁰⁵ Budući da se u postupku izdavanja građevinske dozvole ispituje usklađenost s prostornim planovima, ukoliko se primijete odstupanja, građevinska dozvola neće se moći izdati. Građevina bez valjane građevinske dozvole smatra se nezakonitom.¹⁰⁶

Građevinska dozvola nije izriekom definirana u ZoG-u. Njezino izdavanje tražit će se za svaku gradnju, rekonstrukciju itd., osim ako je riječ o jednostavnim i drugim građevinama i radovima.¹⁰⁷ Iako taj institut već dugi niz godina podrazumijeva pravni temelj za zakonitu gradnju, i dalje nezakonita gradnja predstavlja velik problem.¹⁰⁸ U nastavku je dan kronološki pregled regulacije građevinske dozvole od početka 1990-ih do današnjeg uređenja¹⁰⁹ te su u poglavlju istaknuti određeni problemi za koje autor smatra da mogu predstavljati uzrok dugotrajnosti postupaka ishoda građevinske dozvole. Dani su određeni prijedlozi za poboljšanje *de lege ferenda*, uz usporedbu s njemačkim i slovenskim sustavom.

Građevinska dozvola najprije je bila regulirana *Zakonom o građenju* iz 1992.¹¹⁰ Bilo je propisano da se građenju nove i rekonstrukciji postojeće građevine može pristupiti samo na temelju građevne dozvole,¹¹¹ bez reguliranja svojstava građevinske dozvole u pogledu konačnosti, pravomoćnosti ili izvršnosti. Za njezino su izdavanje bila nadležna tijela graditeljstva one općine ili grada na čijem se području građevina gradila, osim ako bi zakonom bilo određeno neko drugo tijelo.¹¹² Pravna zaštita u pogledu nezakonite građevinske dozvole bila je propisana kao poništavanje ili ukidanje po pravu nadzora¹¹³

Perkov, K., *Spatial Planning in the EU and Croatia under the Influence of Covid-19 Pandemic*, EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC), 6, 591–624, str. 598–603 (591–624).

¹⁰³ Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023 (dalje: ZPU).

¹⁰⁴ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024, dalje: ZoG. Niz je i drugih zakona i podzakonskih akata koji reguliraju prostorno uređenje i gradnju, popis je dostupan na stranicama Ministarstva prostornoga uređenja, gradnje i državne imovine, <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/88> (pristup 17. lipnja 2025.).

¹⁰⁵ Građenju se može pristupiti temeljem pravomoćne ili izvršne građevinske dozvole, uz prijavu početka građenja (v. čl. 106. ZoG-a.).

¹⁰⁶ V. čl. 2. st. 1. i 2. Zakona o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine, br. 86/12, 143/13, 65/17, 14/19.

¹⁰⁷ Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017.

¹⁰⁸ Prema *Godišnjem izvješću Državnog inspektorata za 2024.* uklonjeno je ukupno 585 nezakonito izgrađenih građevina nakon postupanja građevinske inspekcije. Provedeno je u istom razdoblju 4228 inspeksijskih nadzora zakonitosti građenja, od kojih 1268 nadzora u zaštićenim i izvangrađevinskim područjima. U 42 % slučajeva nadzora nisu utvrđene povrede propisa, dok je zbog utvrđenih nezakonitosti pokrenuto 1145 upravnih postupaka. Dostupno na: <https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20Oradu%20Dr%C5%BEavnog%20inspektorata%20za%202024.pdf>, str. 34–35 (pristup 16. lipnja 2025.).

¹⁰⁹ Detaljnije o aktima za građenje i prije 1990. v. Vitez Pandžić, M., *Upravnopravni aspekti ishoda dozvola za gradnju i uporabnu dozvolu*, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strssmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, 2018, str. 202 i dalje.

¹¹⁰ Zakon o građenju, Narodne novine, br. 77/1992. (dalje: ZoG/1992).

¹¹¹ Čl. 27. st. 1. ZoG/1992.

¹¹² ZoG-om/1992 ili nekim posebnim zakonom (čl. 30. st. 1. ZoG-a/1992).

¹¹³ V. čl. 262. i 263. prijašnjeg ZUP-a.

od strane nadležnog ministarstva. Takvo se rješenje o poništavanju ili ukidanju po pravu nadzora moglo donijeti u roku od godinu dana od dana konačnosti građevne odnosno uporabne dozvole.¹¹⁴

U Zakonu o gradnji iz 1999.¹¹⁵ građenju se moglo pristupiti samo na temelju konačne građevne dozvole, odnosno konačne lokacijske dozvole.^{116 117} Građevnu dozvolu izdavao je županijski ured, odnosno ured Grada Zagreba, nadležan za poslove graditeljstva na čijem se području građevina gradi, osim ako bi drugačije bilo uređeno zakonom.¹¹⁸ Ovdje se zakonodavac opredijelio za svojstvo konačnosti upravnog akta bilo da je riječ o građevinskoj bilo o lokacijskoj dozvoli, uz koju se tada vezuje rok za pristupanje gradnji.¹¹⁹

Sljedeći Zakon o gradnji iz 2003.¹²⁰ regulira mogućnost građenja samo temeljem konačne građevinske dozvole, osim ako bi zakonom bilo propisano drugačije. U čl. 84. st. 2. regulirana je dužnost investitora da prekine građenje građevine ako je zaključkom¹²¹ bila dopuštena obnova postupka izdavanja građevinske dozvole.

U Zakonu o prostornom uređenju i gradnji¹²² jedinstveno su bili regulirani područje prostornog uređenja i gradnje. Uz građevinsku dozvolu pojavljuje se i rješenje o uvjetima građenja, koje je, ako je bilo pravomoćno, predstavljalo temelj za građenje zgrade čija građevinska (bruto) površina nije veća od 400 m i zgrade za obavljanje isključivo poljoprivrednih djelatnosti čija građevinska (bruto) površina nije veća od 600 m.¹²³ Građenju građevina iz čl. 105. st. 2. moglo se pristupiti na temelju pravomoćne građevinske dozvole.¹²⁴ U čl. 209. st. 3. ZPUG-a izrijekom je bilo regulirano da su rješenje o uvjetima građenja i građevinska dozvola upravni akti.

Zaključno se može reći da se gradnja građevina mogla započeti samo temeljem upravnog akta koji je izdalo nadležno upravno tijelo. Najprije mu je bilo dodano svojstvo konačnosti, a potom i pravomoćnosti, dok današnje uređenje govori o mogućnosti gradnje i na temelju izvršne građevinske dozvole, o čemu će više riječi biti u nastavku.

¹¹⁴ Čl. 61. ZoG-a/1992.

¹¹⁵ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 52/1999 (dalje: ZoG/1999).

¹¹⁶ Temeljem čl. 56. ZoG-a/1999.

¹¹⁷ Čl. 44. ZoG-a/1999.

¹¹⁸ Čl. 45. st. 1. ZoG-a/1999.

¹¹⁹ Važno je napomenuti da pojam konačnosti više ne postoji u Zakonu o općem upravnom postupku. Više o razlikovanju konačnosti, pravomoćnosti i izvršnosti v. u: Šikić, M., *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012, str. 205–220.

¹²⁰ Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 157/2003 (dalje: ZoG/2003).

¹²¹ Obnova postupka, sukladno današnjem ZUP-u, dozvoljava se rješenjem (v. čl. 127. ZUP-a). U čl. 123. ZUP-a ujedno je sadržan i pojam konačnosti iako to nije izrijekom navedeno. Više u: Šikić, *op. cit.* u bilj. 121.

¹²² Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine, br. 76/2007 (dalje: ZPUG).

¹²³ Čl. 209. ZPUG-a.

¹²⁴ Čl. 209. st. 2. ZPUG-a.

Danas se građevinska dozvola može razmatrati ovisno o tome prethodi li joj postupak izdavanja lokacijske dozvole ili se izdaje bez prethodnog donošenja lokacijske dozvole.¹²⁵ U situacijama kada se ne izdaje lokacijska dozvola građevinska dozvola služi utvrđivanju usklađenosti zahvata s uvjetima provedbe zahvata u prostoru propisanim prostorno-planskom dokumentacijom.¹²⁶ U situacijama u kojima se najprije ishodi lokacijska dozvola građevinska dozvola služi utvrđivanju je li gradnja u skladu s uvjetima provedbe zahvata u prostoru kako su utvrđeni lokacijskom dozvolom.¹²⁷

Postoji jasna razlika u svrsi lokacijske i građevinske dozvole, što je možda i najbolje vidljivo po tomu što je lokacijska dozvola regulirana ZPU-om,¹²⁸ a građevinska dozvola ZoG-om. Riječ je o dva različita akta provedbe prostornih planova. Međutim, nije sasvim jasna namjera zakonodavca u čl. 108. ZoG-a kada najprije propisuje što je potrebno podnijeti uz zahtjev za izdavanje građevinske dozvole u situacijama kada se lokacijska dozvola *ne izdaje*, da bi zatim u st. 3. istog članka, govoreći o situacijama kada se lokacijska dozvola *izdaje*, ponovio uputu na st. 2. i situacije kada se lokacijska *ne izdaje*, što ne ide u prilog učinkovitosti postupka budući da može djelovati zbunjujuće za investitore, ali i službenike.

Procedura ishođenja građevinske dozvole često ne odgovara rokovima koji su propisani ZUP-om.¹²⁹ To je donekle i razumljivo jer je riječ o složenom postupku,¹³⁰ koji uključuje dobivanje potvrda raznih tijela,¹³¹ a moguće i kadrovsku potkapacitiranost nadležnih tijela da u zakonom određenim rokovima riješe sve zahtjeve upućene javnopravnom tijelu koje će postupati po njima.¹³² Zbog dugotrajnosti postupka ishođenja građevinske dozvole može nastati određena nesigurnost stranaka, ali i nepovjerenje u nadležna tijela, pa i nezakonita gradnja. Naime, vremenski odmak od trenutka podnošenja zahtjeva pa do trenutka dostave građevinske dozvole može potrajati i više mjeseci. Stoga je prijedlog da se u zakonu normira drugačiji, odnosno dulji rok za izdavanje građevinske dozvole, ovisno o specifičnostima postupka. Tako, primjerice, nije opravdan jednak rok za izdavanje građevinske dozvole za gradnju obiteljske kuće ili pak neke vjetroelektrane, za koju je,

¹²⁵ Zahvati u prostoru za koje nije potrebno ishoditi građevinsku dozvolu regulirani su Pravilnikom o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.

¹²⁶ V. čl. 68. st. 3., čl. 110 st. 1. t. 4. i čl. 111. t. 3. ZoG-a.

¹²⁷ Žagar, A., *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, u: Aktualnosti upravnosudske prakse i upravnoga sudovanja 2017, Inženjerski biro, 2017, str. 73.

¹²⁸ V. čl. 125.–150. ZPU-a.

¹²⁹ V. čl. 101. ZUP-a.

¹³⁰ Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kontinuirano radi na digitalizaciji sustava prostornoga uređenja, što pokazuje dobre rezultate. O tome v. u: Đanić Čeko, A., Vitez Pandžić, M., *Učinkovitost sustava eDozvola u postupcima ishođenja građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, 2023, vol. 44, br. 3, str. 651–674.

¹³¹ V. posebne uvjete i uvjete priključenja, primjerice, u čl. 81. ZoG-a, koji se odnosi na situacije kada se ne izdaje građevinska dozvola.

¹³² Naravno, nužna je kontinuirana edukacija službenika u području građevinskog upravnog prava kako bi zakonito, pravilno i u roku odlučivali o zahtjevima građana u pogledu građevinske dozvole.

sukladno Zakonu o zaštiti okoliša¹³³ i Uredbi o procjeni utjecaja zahvata na okoliš,¹³⁴ najprije nužno provesti ocjenu o potrebi procjene utjecaja zahvata na okoliš, a nakon toga moguće i samu procjenu utjecaja zahvata na okoliš.¹³⁵

Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine kontinuirano radi na digitalizaciji sustava prostornoga uređenja i gradnje. Tako je od 2013. donesen niz digitalnih alata koji bi trebali pomoći u sprečavanju predugih postupaka u području prostornoga uređenja i gradnje.¹³⁶ Ipak, određeni dijelovi regulacije postupka izdavanja građevinske dozvole moguće doprinose produljenju postupaka. Tako, primjerice, čl. 111. ZoG-a propisuje kada se može izdati građevinska dozvola za koju se, prema posebnom propisu, izdaje lokacijska dozvola.¹³⁷ Međutim, čl. 112. ZoG-a,¹³⁸ iako je vidljiva težnja da se na jednostavniji način regulira postupak izdavanja građevinske dozvole kada mu ne prethodi izdavanje lokacijske dozvole, samom normom koja glasi „na odgovarajući način se primjenjuju odredbe kojima je uređeno izdavanje lokacijske dozvole“ ne precizira postupak za izdavanje građevinske dozvole iako je riječ o različitim institutima. Upitno je koliko takvo uređenje građevinske dozvole pridonosi pravnoj sigurnosti kod javnopravnih tijela i kod stranaka. Ako se kao jedan od ciljeva novog ZPU-a ili novog ZoG-a postavi učinkovito vođenje postupaka, temeljni je uvjet da su pojmovi „lokacijska dozvola“ i „građevinska dozvola“ jasno i nedvojbeno utvrđeni.

U ZoG-u postoje i odredbe koje mogu biti zbunjujuće. Tako se, primjerice, u pogledu čl. 86. ZoG-a, koji se odnosi na potvrdu na glavni projekt, može istaknuti da se koristi naziv „javnopravno tijelo i upravno tijelo“ u različitim svojstvima. Propisano je da će „javnopravno tijelo određeno posebnim propisom na traženje upravnog tijela odnosno

¹³³ Čl. 76.–94. Zakona o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.

¹³⁴ Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/2014, 3/2017.

¹³⁵ Usporedi, primjerice, sa slovenskim uređenjem, gdje je propisan dulji rok u pogledu integralne građevinske dozvole.

¹³⁶ V. primjerice eDozvola, eGrađevinska dozvola, eKonferencija, Informacijski sustav prostornoga uređenja i gradnje. O tome v. Đanić Čeko, Vitez Pandžić, *op. cit.* u bilj. 130, i Held, M., *Digitalization of procedures in spatial planning and construction law in Croatia*, u: Petrašević, Tunjica; Duić, Dunja (ur.), *Digitalization and green transformation of the EU*, Osijek: Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023, str. 243–270.

¹³⁷ Čl. 111. ZoG-a tako propisuje:

Tijelo graditeljstva dužno je izdati građevinsku dozvolu za građevinu za koju se prema posebnom zakonu izdaje lokacijska dozvola nakon što u provedenom postupku utvrdi da:

- 1. su uz zahtjev priloženi svi propisani dokumenti*
- 2. su izdane sve propisane potvrde glavnog projekta*
- 3. je glavni projekt izrađen u skladu s uvjetima za provedbu zahvata u prostoru određenim lokacijskom dozvolom*
- 4. je glavni projekt izradila ovlaštena osoba i*
- 5. je glavni projekt propisno označen i da je izrađen tako da je onemogućena neovlaštena promjena njegova sadržaja, odnosno zamjena njegovih dijelova.*

¹³⁸ Čl. 112. ZoG-a glasi:

Na izdavanje građevinske dozvole za građevinu za čije građenje se prema posebnom zakonu ne izdaje lokacijska dozvola u pogledu primjene prostornih planova i drugih propisa na odgovarajući se način primjenjuju odredbe kojima je uređeno izdavanje lokacijske dozvole.

Ministarstva zatražiti od upravnog tijela...”, odnosno da „javnoopravno tijelo od upravnog tijela, Ministarstva, odnosno druge pravne osobe...”.

ZUP-om je u čl. 1. regulirano da se tijela državne uprave i druga državna tijela, tijela jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravne osobe koje obavljaju javnu službu zajedničkim imenom nazivaju javnoopravna tijela. U ZoG-u javnoopravna tijela predstavljaju ona tijela koja daju određene potvrde, međutim, ona su različita od upravnih tijela i Ministarstva, što, prema terminologiji u ZUP-u, ne može biti slučaj. Naime, ministarstva su, sukladno Zakonu o sustavu državne uprave,¹³⁹ tijela državne uprave, dok je pojam upravnih tijela uobičajen za lokalnu samoupravu pod nazivom, primjerice, „upravni odjeli“. Stoga su i upravna tijela i ministarstva zapravo javnoopravna tijela u smislu ZUP-a. Takvom terminologijom unosi se zbrka u sustav javnoopravnih tijela uređenih ZUP-om, što se reflektira i na pravnu prirodu akata koji se donose u postupku pribavljanja potvrde glavnog projekta, o čemu više u nastavku.

Potvrdu na glavni projekt izdaje, sukladno ZoG-u, javnoopravno tijelo ili Ministarstvo. Takva potvrda ne predstavlja upravni akt. Međutim, ipak je u čl. 86. st. 4. propisano sljedeće:

„Javnoopravno tijelo dužno je izdati potvrdu glavnog projekta ili postupak njezina izdavanja rješenjem obustaviti te potvrdu, odnosno rješenje dostaviti upravnom tijelu, odnosno Ministarstvu, projektantu i investitoru u roku od 15 dana od dana primitka traženja upravnog tijela, odnosno Ministarstva, odnosno u roku od 30 dana ako je zatražena potvrda glavnog projekta za građevinu razvrstanu u 1. skupinu građevina.“

Iz ove odredbe proizlazi da se izdavanje potvrde traži u određenom roku. Također proizlazi da se postupak njezina izdavanja rješenjem obustavlja. Upravni postupak koji se vodi s ciljem izdavanja upravnog akta može se rješenjem obustaviti.¹⁴⁰ Nadalje, u čl. 86. st. 5. ZoG-a propisano je sljedeće:

„Smatra se da je glavni projekt izrađen u skladu s posebnim uvjetima, odnosno posebnim uvjetima određenim lokacijskom dozvolom i da je javnoopravno tijelo izdalo potvrdu glavnog projekta ako javnoopravno tijelo upravnom tijelu, odnosno Ministarstvu, projektantu i investitoru ne dostavi potvrdu glavnog projekta ili rješenje o obustavi postupka izdavanja potvrde glavnog projekta u roku iz stavka 4. ovoga članka.“

Drugim riječima, postoji predmnijeva da je javnoopravno tijelo usvojilo zahtjev i da je izdalo potvrdu ako se o zahtjevu za izdavanje potvrde ne izjasni ni na koji način. Ako se navedena regulacija uspoređi sa ZUP-om, u čl. 21. propisana je i regulirana zajednička odluka o upravnoj stvari koja rezultira složenim upravnim aktom.¹⁴¹ Riječ je o institutu gdje dva ili više javnoopravnih tijela sudjeluju u postupku donošenja zajedničke odluke, ali

¹³⁹ Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.

¹⁴⁰ V. čl. 46. ZUP-a.

¹⁴¹ Više o tome v. u Đerđa, D., *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, 2010, str. 67–70, i Rajko, A., *Zajednička odluka u upravnoj stvari (složeni upravni akti)* Ius-Info (rubrika: U središtu), 2020.

na način da jedno tijelo vodi postupak, a drugo tijelo izdaje potrebnu potvrdu, odobrenje ili suglasnost. Propisan je određeni rok u kojem će tijelo koje daje suglasnost izdati potvrdu ili odobrenje ili pak odbiti izdavanje potvrde ili odobrenja. Ako se pak tijelo ogлуši i ne očituje se ni na koji način, smatra se da je suglasnost dana.¹⁴²

5. ZAKLJUČAK

Sustav prostornog uređenja može odrediti tijela koja su nadležna za ishođenje građevinske dozvole, dok zakoni o gradnji ili posebni zakonici za gradnju u njemačkom slučaju definiraju ishođenje građevinske dozvole. Tako se razlikuju puni i skraćeni postupci izdavanja građevinske dozvole, rokovi za izdavanje građevinske dozvole, zaštita okoliša, koja može biti i integrirana u postupak izdavanja građevinske dozvole, kao što je to, primjerice, u Sloveniji.

Nadalje, u sve tri zemlje određeni dijelovi postupka u posebnim zakonima upućuju na primjenu zakona koji reguliraju upravni postupak i upravni spor. Ovdje se može istaknuti Njemačka, koja čitav dio zakona o upravnom postupku posvećuje području prostornoga uređenja.¹⁴³ Iz takva njemačkog pristupa može se iščitati važnost koju njemački sustav pridaje zaštiti prostora i s time povezanih pitanja. I u njemačkom ZUS-u također se mogu pronaći odredbe koje se odnose na prostorno uređenje i gradnju (primjerice § 47. njemačkog ZUS-a).

U postupku izdavanja građevinskih dozvola nekoliko je ključnih stvari koje valja naglasiti i koje se razlikuju od hrvatskog, pa i slovenskog uređenja. U sva tri sustava građevinska dozvola predstavlja upravni akt koji je temelj za gradnju. U Sloveniji ona mora steći svojstvo pravomoćnosti, dok će u RH biti dovoljno da je riječ o izvršnoj dozvoli kako bi se moglo pristupiti građenju. U pogledu rokova u kojima se izdaje građevinska dozvola potrebno je najprije napomenuti da je riječ o postupcima koji se provode na zahtjev stranke u sva tri promatrana sustava. Budući da RH ne propisuje rokove za izdavanje građevinske dozvole, primjenjuju se rokovi za donošenje rješenja u upravnom postupku te iznose 30 odnosno 60 dana od dana podnošenja urednog zahtjeva stranke. U slovenskom te u njemačkom uređenju rokovi su dulji te u Sloveniji iznose dva ili tri mjeseca od uredno podnesenog zahtjeva, ovisno o vrsti postupka. U njemačkoj se literaturi navodi da stranka ima pravo iskoristiti pravnu zaštitu ako je građevinska

¹⁴² Čl. 21. ZUP-a glasi:

(1) Kad je propisano da u rješavanju o upravnoj stvari sudjeluju dva javnopravna tijela ili više njih, svako od njih dužno je postupiti u toj stvari. Javnopravna tijela sporazumjet će se koje će tijelo donijeti odluku o upravnoj stvari, u kojoj moraju biti navedene i odluke drugih javnopravnih tijela.

(2) Kad je propisano da javnopravno tijelo rješava na temelju suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugoga javnopravnog tijela, to je tijelo dužno takav akt izdati ili odbiti njegovo izdavanje u roku od 30 dana od dana dostave urednog zahtjeva za izdavanje.

(3) Kad javnopravno tijelo u propisanom roku ne odluči o zahtjevu za izdavanje suglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja, smatrat će se da je akt izdan u korist stranke, ako nije drukčije propisano.

¹⁴³ Singh, Mahendra P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer, 2006, str. 109–117.

dozvola „zakasnjela“ ili nije donesena u razumnom roku, a razumnim se rokom smatra vrijeme od tri mjeseca od dana predaje urednog zahtjeva.¹⁴⁴

Protiv građevinske dozvole u RH moguće je izjaviti žalbu Ministarstvu,¹⁴⁵ a ako je za izdavanje građevinske dozvole nadležno Ministarstvo, tada je pravna zaštita regulirana pred upravnim sudovima.¹⁴⁶ Slično je i u Sloveniji.¹⁴⁷ U Njemačkoj je pravna zaštita uređena pred upravnim sudovima, a njemački ZUS detaljno regulira cjelokupni postupak zaštite. Njemački je sustav svakako bogatiji i od hrvatskog i od slovenskog sustava u pogledu sprečavanja šutnje uprave te općenito pasivnosti javnopravnih tijela i stranaka. Tako je predviđena, primjerice, tužba za izvršenje u području gradnje te tužba radi neaktivnosti koja nastaje kao posljedica nemogućnosti investitora da postupi po svojoj građevinskoj dozvoli.

Sva tri promatrana sustava imaju predviđenu digitalizaciju postupka ishoda građevinskih dozvola. U Hrvatskoj su trenutačno¹⁴⁸ u postupku izrade novi ZPU i novi ZoG, koji bi dodatno trebali unaprijediti digitalizaciju u prostornom uređenju i gradnji.

Naposljetku, usporedbom triju sustava može se predložiti da se u Hrvatskoj u posebnom zakonu koji regulira postupak ishoda građevinske dozvole definira građevinska dozvola. Nadalje, rokovi donošenja građevinske dozvole mogli bi se podijeliti prema složenosti zahvata u prostoru po uzoru na njemački i slovenski sustav. Predlaže se i da se regulira minimalni broj dokumenata pri podnošenju zahtjeva za izdavanje građevinske dozvole kako bi javnopravna tijela koja provode postupke izdavanja građevinske dozvole u što kraćem roku mogla ocijeniti urednost zahtjeva, uz mogućnost naknadne dopune. Moglo bi se razmisliti da se po uzoru na njemački sustav uvedu tužbe za izvršenje. To bi posebno moglo biti značajno u pogledu sprečavanja nezakonite gradnje, i to ne samo u pogledu neaktivnosti izvršenika nego i pasivnosti određenih nadležnih tijela,¹⁴⁹ koja su dužna postupati po svojim izvršnim rješenjima bilo da je riječ o postupanju u smislu uklanjanja nezakonite gradnje ili pak u pogledu donošenja rješenja kojima se izvršenika prisiljava na izvršenje.

¹⁴⁴ V. poglavlje o Njemačkoj, dio o pravnoj zaštiti.

¹⁴⁵ V. detaljnu analizu žalbe u postupcima koji se odnose na građevinsku dozvolu te o mogućoj povredi čl. 13. Europske konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda u: Vitez Pandžić, M., Appeals in Procedures for Obtaining a Construction Permit and a Certificate of Occupancy, Region Entrepreneurship Development, 2021, str. 1136, dostupno na: https://www.efos.unios.hr/wp-content/uploads/2023/06/RED_2021_Proceedings.pdf (pristup 6. listopada 2025.).

¹⁴⁶ Čl. 102. ZoG-a.

¹⁴⁷ V. poglavlje o Sloveniji, dio o upravnosudskoj zaštiti.

¹⁴⁸ E-savjetovanje za novi ZPU i novi ZoG zaključeno je 4. listopada 2025., <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/savjetovanje-s-javnoscu-8116/otvorena-savjetovanja/3680> (pristup 6. listopada 2025.).

¹⁴⁹ O tome više u: Šikić, M., Ofak, L., *Obveznost sudskih odluka i izvršenje prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 46, br. 1, 2025, str. 189–207.

LITERATURA

1. Bajt, J., Ivasić, Lj., Komorčec, M., *Upravni postupak i upravni sporovi u primjeni*, Mikema d. o. o., Zagreb, 1999.
2. Blotevogel, H. H., Danielczyk, R., Münter, A., *Spatial planning in Germany – Institutional inertia and new challenges*, u: Reimer, M., Panagiotis G., Blotevogel H. H. (ur.), *Spatial Planning Systems and Practices in Europe*, Routledge, London and New York, 2014, str. 83–108.
3. Brunner, Philip L., *Construction Law: Its Historical Origins and its Twentieth Century Emergence as a Major Field of Modern American and International Legal Practice*, *Arkansas Law Review*, vol. 75, br. 2, 2022, str. 210 (207–250), dostupno na: <https://scholarworks.uark.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1165&context=alr> (pristup 18. lipnja 2025.).
4. Đanić Čeko, A., Vitez Pandžić, M., *Učinkovitost sustava eDozvola, u postupcima ishoda građevinskih dozvola u Republici Hrvatskoj*, *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 2023, vol. 44, br. 3, str. 651–674.
5. Đerđa, Dario, *Opći upravni postupak u Republici Hrvatskoj*, Inženjerski biro, Zagreb, 2010.
6. *Godišnje izvješće Državnog inspektorata za 2024.*, dostupno na: <https://dirh.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Godi%C5%A1nje%20izvje%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20Dr%C5%BEavnog%20inspektorata%20za%202024.pdf>, str. 34–35 (pristup 16. lipnja 2025.).
7. Grotefels, S., 2018, *Building Law*, ARL, Hannover, str. 4, 2018, dostupno na: <https://www.arl-international.com/sites/default/files/dictionary/2023-12/buildinglaw.pdf> (pristup 17. lipnja 2025.).
8. Gruden, B., Kovač, P., *Procesne posebnosti upravnega postopka izdaje gradbenega dovoljenja*, *Uprava*, god. V, 1/2007, str. 43–66.
9. Held, M., *Digitalization of procedures in spatial planning and and construction law in Croatia*, u: Petrašević, Tunjica; Duić, Dunja (ur.), *Digitalization and green transformation of the EU*, Osijek, Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Law, 2023, str. 243–270.
10. Held, M., Perković, K., *Spatial Planning in the EU and Croatia under the Influence of Covid-19 Pandemic*, *EU and Comparative Law Issues and Challenges Series (ECLIC)*, 6, 591–624, <https://doi.org/10.25234/eclic/22445>, str. 591–624.
11. Krbek, I., *Pravo jugoslavenske javne uprave – III knjiga – Funkcioniranje i upravni spor*, Birozavod, Zagreb, 1962.
12. Krtalić, V., *Zajedničke sastavnice i razlike hrvatskog i bavarskog zakona o gradnji*, *Novi informator*, Zagreb, 2015.
13. Larsson, G., *Spatial Planning Systems in Western Countries. An Overview*, IOS PRESS, 2006.
14. Marčetić, G., Giljević, T., *Lokalna samouprava u Njemačkoj i Francuskoj*, *Hrvatska javna uprava*, god. 10 (2010), br. 1, str. 67–79.

15. Mehde, V., *Control and Accountability: Administrative Courts and Courts of Audit*, u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 184–203.
16. Münter, A., Reimer, M., *Country Profile of Germany*, Hannover = ARL Country Profiles, 2021, <https://www.arl-international.com/knowledge/country-profiles/germany/rev/3766> (pristup 10. lipnja 2025.).
17. Nadin, V. i dr. *Compass - Comparative Analysis of Territorial Governance and Spatial Planning Systems in Europe – Final Report*, ESPON EGTC, 2018.
18. Ofak, L., Šikić, M., *Pravo na uvid u spis predmeta*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 40, br. 1, 2019, str. 23–440.
19. Pahl Weber, E., Henckel D. (ur.), *The Planning System and Planning Terms in Germany – A Glossary*, ARL, Hannover, 2008.
20. Rajko, A., *Zajednička odluka u upravnoj stvari (složeni upravni akti)* Ius-Info (rubrika: U središtu), 2020.
21. Scharmann, L., Cibilić, A., *Introduction to the Croatian Spatial Planning System*, Interreg CENTRAL EUROPE Programme, 2020, dostupno na: https://rainman-toolbox.eu/wp-content/uploads/2020/06/RAINMAN_Spatial-Planning_Croatia.pdf (pristup 17. lipnja 2025.).
22. Sever, T., Đulabić, V. i Kovač, P., *Optimization of constructing permitting procedures and administrative capacity in Slovenia and Croatia within EU*, NISPAcee Conference, Tbilisi, May 2015 WG V: Working Group on Regional development and Inter-regional Cooperation, dostupno na: https://www.nispa.org/files/conferences/2015/papers/201504092256500.WG_V_Sever-Dulabic-KovacNISPAcee15.pdf, str. 10 (pristup 18. lipnja 2025.)
23. Sever T. i dr., *Cutting Red Tape -Legal and Institutional Tools to Promote SMEs*, https://www.researchgate.net/publication/344764953_Cutting_Red_Tape_-_Legal_and_Institutional_Tools_to_Promote_SMEs.
24. Singh, Mahendra P., *German Administrative Law in Common Law Perspective*, Springer, 2006.
25. Šikić, M., *Pravomoćnost, konačnost i izvršnost u upravnom postupku*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 33, br. 1, 2012, str. 205–220.
26. Šikić, M., Ofak, L., *Obveznost sudskih odluka i izvršenje prema novom Zakonu o upravnim sporovima iz 2024. godine*, Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci, vol. 46, br. 1, 2025, str. 189–207.
27. Vitez Pandžić, M., *Upravnopравни aspekti ishoda dozvola za gradnju i uporabnu dozvolu*, doktorska disertacija, Sveučilište Josipa Jurja Strssmayera u Osijeku, Pravni fakultet Osijek, 2018.
28. Vitez Pandžić, M., *Appeals in Procedures for Obtaining a Construction Permit and a Certificate of Occupancy*, Region Entrepreneurship Development, 2021, str. 1133–1148, dostupno na: https://www.efos.unios.hr/wp-content/uploads/2023/06/RED_2021_Proceedings.pdf.

29. Vrtaček M., *Judicial protection against spatial planning implementing acts*, dostupno na: <https://pfp.law/news/judicial-protection-against-spatial-planning-implementing-acts/> (pristup 5. lipnja 2025. 2025.).
30. Ziekow, J., *Administrative Procedures and Processes* u: Sabine Kuhlmann i dr. (ur.), *Public Administration in Germany*, Palgrave Macmillan, Cham Switzerland, 2021, str. 163–183.
31. Žagar, A., *Prostorno uređenje i gradnja u upravnosudskoj praksi*, u: Aktualnosti upravnosudske prakse i upravnoga sudovanja, Inženjerski biro, 2017.

PROPISI

1. Hrvatska. Zakon o postupanju s nezakonito izgrađenim zgradama, Narodne novine, br. 86/12, 143/13, 65/17, 14/19.
2. Hrvatska. Zakon o općem upravnom postupku, Narodne novine, br. 47/2009, 110/2021.
3. Hrvatska. Zakon o općem upravnom postupku, Službeni list FNRJ, br. 52/1956; Službeni list SFRJ, br. 10/1965, 4/1977, 11/1978, 9/1986, 16/1986; Narodne novine, br. 53/1991, 103/1996.
4. Hrvatska. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 153/2013, 20/2017, 39/2019, 125/2019, 145/2024.
5. Hrvatska. Zakon o prostornom uređenju, Narodne novine, br. 153/2013, 65/2017, 114/2018, 39/2019, 98/2019, 67/2023.
6. Hrvatska. Zakon o građenju, Narodne novine, br. 77/1992.
7. Hrvatska. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 52/1999.
8. Hrvatska. Zakon o gradnji, Narodne novine, br. 157/2003.
9. Hrvatska. Zakon o prostornom uređenju i gradnji, Narodne novine, br. 76/2007.
10. Hrvatska. Zakon o sustavu državne uprave, Narodne novine, br. 66/2019, 155/2023.
11. Hrvatska. Zakon o zaštiti okoliša, Narodne novine, br. 80/2013, 153/2013, 78/2015, 12/2018, 118/2018.
12. Hrvatska. Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš, Narodne novine, br. 61/2014, 3/2017.
13. Hrvatska. Pravilnik o jednostavnim i drugim građevinama i radovima, Narodne novine, br. 112/2017, 34/2018, 36/2019, 98/2019, 31/2020, 74/2022, 155/2023.
14. Njemačka. *Grundgesetz (GG)* Temeljni zakon, 1949., zadnja izmjena (BGBl. 2025 I Nr. 94).
15. Njemačka. *Raumordnungsgesetz (ROG)* Savezni zakon o planiranju, od 22. prosinca 2008. (BGBl. I S. 2986, (BGBl. 2023 I Nr. 88).
16. Njemačka. *Baugesetzbuch (BauGB)* Savezni zakon o gradnji, 1960, 2017 (BGBl. I S. 3634, BGBl. 2023 I Nr. 394).
17. Njemačka. *Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)*, 1976, (BGBl. I S. 102, BGBl. 2024 I Nr. 236).

18. Njemačka. *Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO)* Uredba o upravnim sudovima, (BGBl. I S. 686, BGBl. 2024 I Nr. 328).
19. Njemačka. *Onlinezugangsgesetz – OZG*, 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138, BGBl. 2024 I Nr. 245).
20. Njemačka. *Musterbauordnung, (MBO)* Standardna pravila o gradnji, 2002, zadnja izmjena iz 2024, dostupno na: <https://www.dibt.de/fileadmin/dibt-website/Dokumente/Rechtsgrundlagen/MBO.pdf> (pristup 18. lipnja 2025.)
21. Njemačka. *Nordrhein-Westfalen. Landesbauordnung Nordrhein-Westfalen (BauO NRW)*,
https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_text_anzeigen?v_id=74820170630142752068
(pristup 29. rujna 2025.).
22. Njemačka. *Nordrhein-Westfalen. Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen* (Verwaltungsverfahrensgesetz NRW – VwVfG NRW), 12. November 1999 (Fn 1, 28).
23. Njemačka. *Brandenburg. Zakonik o građenju za Brandenburg (Brandenburgische Bauordnung (BbgBO)*, 18, [Nr. 39], GVBl.I/23, [Nr. 18]), dostupno na: https://bravors.brandenburg.de/gesetze/bbgbo_2016GVBl.I/ (pristup 2. listopada 2025.).
24. Njemačka. *Brandenburg. Verordnung über Vorlagen und Nachweise in bauaufsichtlichen Verfahren im Land Brandenburg (Brandenburgische Bauvorlagenverordnung - BbgBauVorIV)* 2016 (GVBl.II/16, [Nr. 60], 2021 (GVBl.II/21, [Nr. 33], S.7, <https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/bbgbauvorlv#2> (pristup 29. rujna 2025.).
25. Njemačka. *Bavarska. Zakonika o građenju za Bavarsku (Bayerische Bauordnung (BayBO)* GVBl. S. 588, BayRS 2132-1-B), 2025 (GVBl. S. 254), dostupno na: <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayBO-69> (pristup 2. listopada 2025.).
26. Njemačka. *Bavarska. Verordnung über die digitale Einreichung bauaufsichtlicher Anträge und Anzeigen (Digitale Bauantragsverordnung – DBauV)*, (GVBl. S. 26), <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayDBauV>.
27. Njemačka. *Berlin. Zakonik o građenju za Berlin (Bauordnung für Berlin*, dostupno na: <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/jlr-BauOBE2005rahmen> (pristup 2. listopada 2025.).
28. Slovenija. *Zakon o urejanju prostora*, Zakon o prostornom uređenju, Uradni list RS, br. 199/21, 18/23 – ZDU-10, 78/23 – ZUNPEOVE, 95/23 – ZIUOPZP, 23/24, 109/24 in 25/25 – odl. US.
29. Slovenija. *Gradbeni zakon*, Zakon o gradnji, Uradni list RS, br. 199/21, 105/22 – ZZNŠPP, 133/23 in 85/24 – ZAID-A.
30. Slovenija. *Zakon o splošnem upravnem postopku*, Zakon o općem upravnom postupku, Uradni list RS, br. 24/06, 105/06 – ZUS-1, 126/07, 65/08, 8/10, 82/13, 175/20 – ZIUOPDVE in 3/22 – ZDeb

31. Slovenija. *Zakon o upravnem sporu (ZUS-1)* Zakon o upravnem sporu, Uradni list RS, br. 105/06, 107/09 – odl. US, 62/10, 98/11 – odl. US, 109/12, 10/17 – ZPP-E in 49/23.

SUDSKA PRAKSA

1. Slovenija. Odluka U-I-474/22-15 od 5. ožujka 2025. (Ustavni sud Republike Slovenije).

MREŽNI IZVORI

1. <https://pis.eprostor.gov.si/pis/predstavitev-sistema/uvedba-egraditev.html?changeLang=true> (pristup 6. lipnja 2025.)
2. <https://www.hkig.hr/HKIG/FAQ/Ministarstvo-tumacenja/> (pristup 10. lipnja 2025.)
3. <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/zakoni-i-ostali-propisi/88> (pristup 17. lipnja 2025.)
4. <https://mpgi.gov.hr/pristup-informacijama-16/savjetovanje-s-javnoscu-8116/otvorena-savjetovanja/3680> (pristup 6. listopada 2025.).

THE BUILDING PERMIT AS AN ACT IMPLEMENTING SPATIAL PLANNING INSTRUMENTS

By its legal nature, a building permit constitutes an administrative act adopted in the procedure for the implementation of spatial planning instruments and, at the same time, represents the legal basis upon which construction may commence once it acquires the status of finality or, at least, enforceability.

However, notwithstanding efforts to digitalise the spatial planning system and thereby expedite procedures through the introduction of various digital tools, such as eDozvola and eKonferencija, building permit issuance procedures remain protracted, and the Republic of Croatia continues to face the problem of a large number of unlawfully constructed buildings. Accordingly, this paper analyses the time limits relating to the issuance of building permits, with a view to identifying improved normative solutions suitable for implementation within Croatian legislation.

Keywords: building permit, judicial protection, Germany, Slovenia, Croatia

Mateja Held, PhD, Associate Professor, University of Zagreb, Faculty of Law, Chair of Administrative Law. ORCID iD: <https://orcid.org/0000-0001-7713-7767>